

**Andrzej Barczyński**

Politechnika Częstochowska

# ZATRUDNIENIE CHRONIONE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA KONKURENCYJNYM RYNKU PRACY

Celem publikacji jest analiza funkcjonowania zakładów pracy chronionej w warunkach gospodarki rynkowej z perspektywy uzyskiwanych efektów społecznych, w szczególności w porównaniu z sytuacją na otwartym rynku pracy niepełnosprawnych. Publikacja stanowi kontynuację i rozwinięcie tematyki podejmowanej wcześniej przez autora<sup>1</sup>.

Polski system aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych zakłada realizację tego procesu w podmiotach otwartego rynku pracy, w zakładach pracy chronionej, w zakładach aktywizacji zawodowej i warsztatach terapii zajęciowej. Zasadnym jest postawienie pytania: w jakim stopniu podstawowe ogniwo rehabilitacji zawodowej, tj. zakłady pracy chronionej, realizują założone zadania.

W orzecznictwie o niepełnosprawności funkcjonują dwa podstawowe systemy: orzecznictwo ZUS dla celów rentowych oraz orzecznictwo do celów zatrudnieniowych zespołów (powiatowych i wojewódzkich) do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Do realizacji celów związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych ustalono trzy stopnie niepełnosprawności:

- lekki – zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne,

---

<sup>1</sup> A. Barczyński: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w przekroju terytorialnym. W: Regionalne i lokalne problemy rynku pracy. Red. D. Kotlorz. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013; A. Barczyński: Ewolucja rynku pracy osób niepełnosprawnych w kontekście zmian regulacji prawnych. Referat na XXX Konferencji Naukowej Polityków Społecznych. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 14-16.V.2012, Łochów.

- umiarkowany – zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych,
- znaczny – zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji<sup>2</sup>.

Z powyższego wynika, iż jedynym miejscem pracy dla osób niepełnosprawnych z orzeczoną stopniem umiarkowanym lub znacznym może być zakład pracy chronionej.

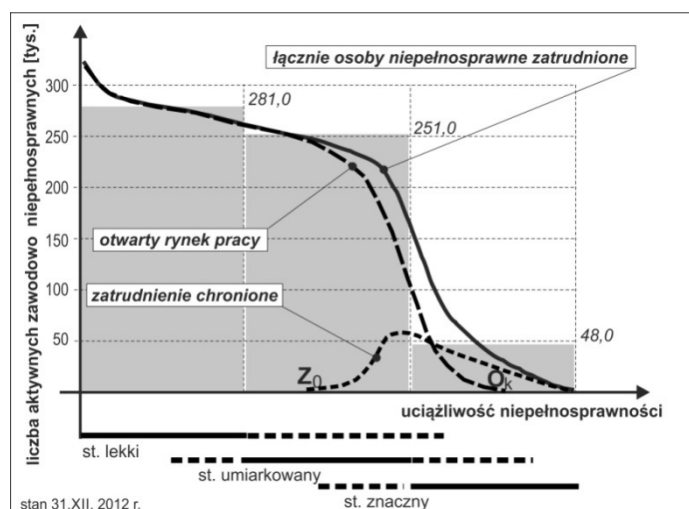
Jednoznaczny zapis jest złagodzony poprzez prawne wskazanie, iż zaliczenie do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia osoby niepełnosprawnej u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej (a zatem na otwartym rynku), pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnienia w formie telepracy. Stworzono w ten sposób prawną furtkę do realizacji polityki tworzenia warunków do przechodzenia pracowników niepełnosprawnych z zatrudnienia chronionego na otwarty rynek pracy, zachowując jednocześnie kontrowersyjne w tej sytuacji relacje orzeczeń dla celów zatrudnieniowych oraz orzeczeń dla celów rentowych (orzeczenia ZUS). Dla celów zatrudnieniowych, obok rozróżnienia trzech stopni niepełnosprawności, został wprowadzony podział na dwie grupy rodzajów niepełnosprawności. W każdym stopniu niepełnosprawności wyróżniono grupę niepełnosprawności, których skutki przekładają się na szczególnie zwiększone koszty rehabilitacji zawodowej. W efekcie zróżnicowano osoby niepełnosprawne na grupę specjalną (osoby, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję i niewidomych) oraz pozostałych.

Analizując kwestie zatrudnienia chronionego z perspektywy polityki społecznej oraz regulacji prawnych, można wskazać, że w warunkach polskich (w odróżnieniu od większości państw europejskich) zatrudnienie chronione jest realizowane w firmach uczestniczących jednocześnie w konkurencyjnej grze rynkowej.

---

<sup>2</sup> Art. 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U 123, poz. 776 z późn. zm.

Przyjęte w Polsce rozwiązania oraz ich ewolucja w obszarze organizacji systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz zasad jego finansowania<sup>3</sup> skutkują wyraźnymi tendencjami zmian na chronionym i otwartym rynku pracy osób niepełnosprawnych. Ewolucję oraz stan chronionego i otwartego rynku pracy można analizować w kontekście wielu różnych czynników.

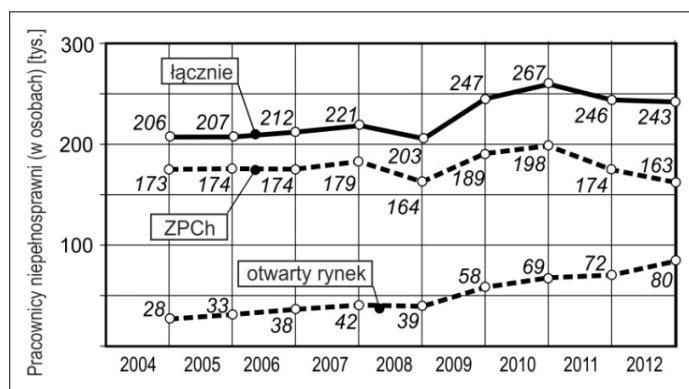


Rys. 1. Postulowana struktura zatrudnienia na otwartym i chronionym rynku pracy z uwzględnieniem osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo oraz ich stopnia niepełnosprawności

Rozwiązaniem modelowym, wynikającym z założeń polityki społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest zatrudnianie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Zatrudnienie chronione jest dedykowane wyłącznie dla osób niepełnosprawnych o dużej uciążliwości niepełnosprawności (zarówno dla niepełnosprawnych, jak i ich pracodawców). Opierając się na wskazaniach dotyczących orzecznictwa, zatrudnieniem chronionym powinny być objęte osoby o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności (szczególnie z grupy specjalnej). Uwzględniając aktualny poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych z poszczególnymi stopniami niepełnosprawności, można wskazać modelową strukturę i proporcje zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy (rys. 1).

<sup>3</sup> Szczegółowo problematyka ta została zaprezentowana przez autora w publikacji A. Barczyński: Analiza rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w świetle zmian wynikających z nowelizacji z dnia 29.10.2010 r. Ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W: Aktualne problemy życia i pracy osób niepełnosprawnych w Polsce. Red A. Kurzynowski, H. Waszkowski. TWK, Warszawa 2012.

Rzeczywistość jest zdecydowanie odmienna. Analiza dofinansowanego rynku pracy<sup>4</sup> obrazuje wielkość oraz tendencje na obu analizowanych rynkach. Utrzymujący się w latach 2004-2012 podobny poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej oraz rosący (od 28 tys. do 80 tys. pracowników niepełnosprawnych) dofinansowany otwarty rynek (rys. 2) pracy nie powodują jakiegokolwiek wzrostu zatrudnienia niepełnosprawnych ogółem (446 tys. w 2004 r. oraz 450 tys. w 2012 r.) – rys. 4. Nie można również stwierdzić istotnego zbliżenia się realnych proporcji zatrudnienia na chronionym i otwartym rynku pracy do oczekiwanych rozwiązań modelowych.

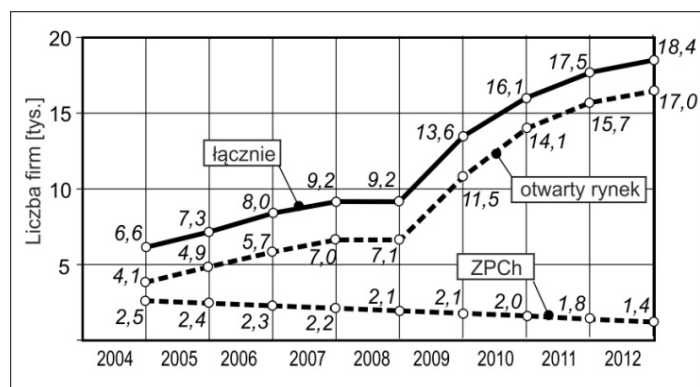


Rys. 2. Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych na dofinansowywanym rynku pracy

Źródło: Informacje MPiPS (stan kwiecień 2013).

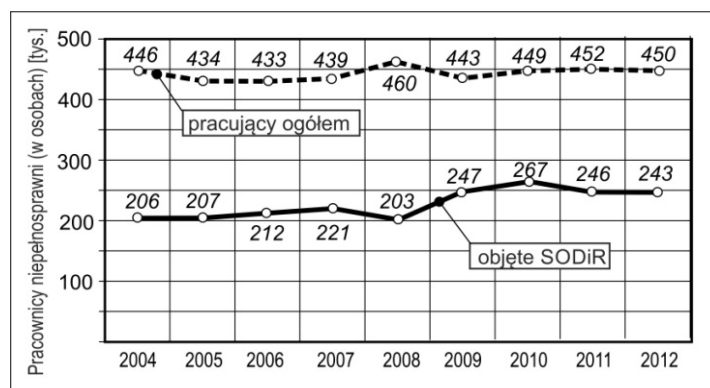
Z punktu widzenia pozycji zakładów pracy chronionej na konkurencyjnym rynku, należy zauważyć trwałą tendencję spadku liczby ZPCh (3740 w 1999 r., 2554 w 2004 r. i 1454 na koniec 2012 r.) – rys. 3. W ZPCh rośnie wprawdzie wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych (z 58,2% w 1999 r. do 73,3% w 2011 r.), ale jednocześnie status ten posiadają coraz większe firmy, znacząco wzrasta przeciętna liczba zatrudnionych ogółem (z 99,3 osób w 1999 r. do 151,2 osób w 2011 r.).

<sup>4</sup> Analizy są oparte na danych liczbowych zawartych w informacjach cząstkowych publikowanych w latach 2004-2013 przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Główny Urząd Statystyczny.



Rys. 3. Struktura statusu firm zatrudniających osoby niepełnosprawne na dofinansowywanym rynku pracy

Źródło: Ibid.



Rys. 4. Relacje pomiędzy liczbą pracujących osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym a liczbą osób niepełnosprawnych, których zatrudnienie jest objęte wsparciem finansowym PFRON – SODiR

Źródło: GUS BAEL oraz informacje MPiPS (stan kwiecień 2013).

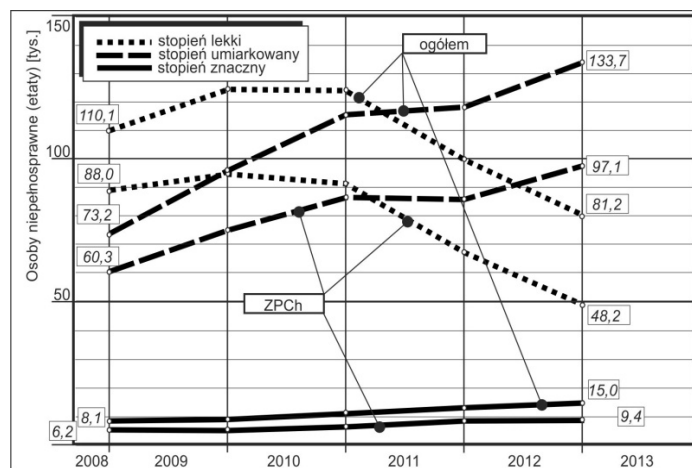
Zachodzi udowodniony<sup>5</sup> bezpośredni związek pomiędzy wielkością i formą wsparcia finansowego zatrudnienia chronionego a liczbą zakładów pracy chronionej i liczbą zatrudnionych w nich osób niepełnosprawnych. W zachowaniach pracodawców zarówno otwartego, jak i chronionego rynku pracy dominują zachowania charakterystyczne dla zdecydowanych przewag w stosowaniu strategii biznesowych nad strategiami społecznymi.

Na konkurencyjnym rynku są to zachowania zrozumiałe i racjonalne. Polityka kadrowa (dobór pracowników niepełnosprawnych pod względem stopnia niepełnosprawności i jej rodzaju) jest akceptowalna na otwartym rynku pracy.

<sup>5</sup> A. Barczyński: Ewolucja rynku pracy..., op. cit.

W przypadku zakładów pracy chronionej zachodzi fundamentalny konflikt założeń polityki społecznej (oczekiwane i wskazywane zatrudnienie niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym w szczególności z grupy specjalnej) i rzeczywistości.

Obraz i analiza struktury zatrudnienia niepełnosprawnych i ewolucji zmian wskazują na prawie tożsame polityki zatrudnienia niepełnosprawnych stosowane przez pracodawców chronionego i otwartego rynku pracy.



Rys. 5. Struktura dofinansowywanego przez PFRON rynku pracy osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem stopni niepełnosprawności (pełne dane liczbowe w tab. 1)

Pomiędzy 2008 r. a 2012 r. liczba osób niepełnosprawnych, których wynagrodzenie było dofinansowywane w ramach SODiR zmieniła się w granicach od 191,4 tys. do 229,9 tys., uzyskując poziom maksymalny w grudniu 2010 r. w wysokości 250,5 tys. etatów osób niepełnosprawnych.

Tabela 1

Pracownicy niepełnosprawni zarejestrowani w SODiR PFRON (w etatach) – stan grudzień

		Lata				
		2008	2009	2010	2011	2012
Osoby niepełnosprawne ogółem	łącznie	191,4	232,1	250,5	230,9	229,9
	ZPCh	154,5	177,6	186,3	163,8	154,7
	otwarty rynek	36,9	54,4	63,9	67,0	75,1
W tym grupa specjalna	łącznie	27,3	31,0	35,3	40,6	47,6
	ZPCh	24,4	25,9	28,4	31,4	35,9
	otwarty rynek	2,9	5,1	6,8	9,2	11,7

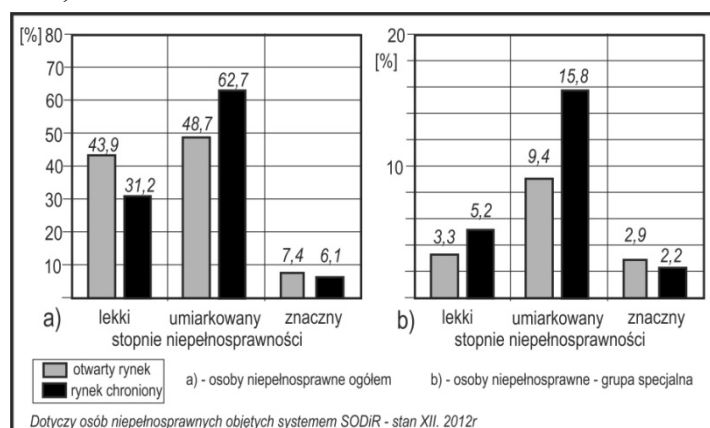
cd. tabeli 1

1		2	3	4	5	6
Stopień znaczny ogółem	łącznie	8,1	9,6	10,8	13,4	15,0
	ZPCh	6,2	6,6	7,0	8,8	9,4
	otwarty rynek	1,9	3,0	3,8	4,6	5,6
Stopień umiarkowany ogółem	łącznie	73,2	96,6	115,8	118,1	133,7
	ZPCh	60,3	75,5	87,3	86,5	97,1
	otwarty rynek	12,9	22,1	28,3	31,6	36,6
Stopień lekki ogółem	łącznie	110,1	124,9	123,8	99,3	81,2
	ZPCh	88,0	95,5	91,9	68,8	48,2
	otwarty rynek	22,1	29,3	31,9	30,7	33,0

Źródło: Informacje Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych PFRON (stan na: 5.04.2013 r.).

Z punktu widzenia analizy rozwiązań systemowych znaczący może być obraz zmian struktury zatrudnienia z uwzględnieniem miejsca zatrudnienia i stopnia niepełnosprawności (rys. 5).

Szczególnym obrazem podobieństw mechanizmów rządzących otwartym i chronionym rynkiem pracy jest stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych z tzw. grupy specjalnej (osoby, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidomych) – rys. 6. Aktualnie (grudzień 2012 r.) na dofinansowywanym rynku pracy spośród wszystkich zatrudnionych niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy jest ich 2,9%, natomiast wśród zatrudnionych w ZPCh jest ich tylko 2,2%.



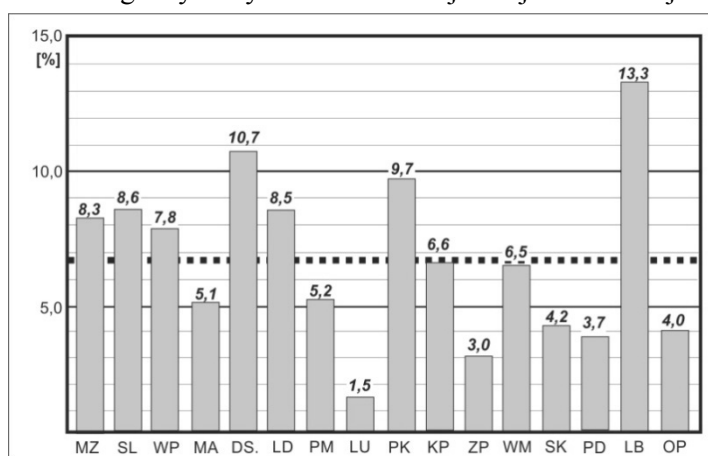
Rys. 6. Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych na dofinansowywanym otwartym i chronionym rynku pracy

Źródło: Na podstawie informacji MPiPS i PFRON.

Interesującą z punktu widzenia poznawczego może być również analiza zatrudnienia chronionego na poziomie województw. Poniżej jest zaprezentowana analiza funkcjonowania zatrudnienia chronionego na poziomie województw w kontekście liczby niepełnosprawnych pracowników ZPCh w stosunku do liczby osób niepełnosprawnych w wieku 15-69 lat w danym województwie.

Liczba ZPCh od 1991 r., czyli od momentu powstania nowego systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, dynamicznie ewoluowała w ścisłym związku z warunkami finansowania firm zatrudniających osoby niepełnosprawne<sup>6</sup>. Korzystne z punktu widzenia biznesowego warunki wsparcia powodowały wzrost liczby ZPCh od 561 (koniec 1992 r.) do 3765 (koniec 1999 r.). Zmiana warunków i próby ich racjonalizacji z punktu widzenia realnych dodatkowych kosztów zatrudniania niepełnosprawnych przełożyły się na systematyczny spadek do poziomu 1454 ZPCh (koniec 2012 r.).

Analiza liczb zpch w województwach i ich zmian w czasie (rys. 7 oraz tab. 2) wskazuje na istotne zróżnicowanie liczby ZPCh w województwach, niemające związku z potrzebami osób niepełnosprawnych (proporcjonalnymi do liczby mieszkańców województwa i liczby niepełnosprawnych). Uprawnione jest również postawienie wniosku, że popularność ubiegania się przez pracodawców o status zakładu pracy chronionej w niektórych województwach ma swoje podłoże koniunkturalnego wykorzystania chwilowej okazji biznesowej.



Rys. 7. Relacja liczby osób niepełnosprawnych pracowników zakładów pracy chronionej do liczby osób niepełnosprawnych prawnie w wieku 15-69 lat [%]

Źródło: Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r. GUS, Warszawa 2011. MPiPS na podstawie informacji wojewodów za 2011 r. (stan na 31.12.2011 r.).

<sup>6</sup> A. Barczyński: Ewolucja rynku pracy..., op. cit.



Tabela 2

Zakłady pracy chronionej i ich niepełnosprawni pracownicy w podziale na województwa

Symbol woj.	Ludność ogółem		Osoby niepełnosprawne (15-69 lat) <sup>1</sup>		Liczba ZPCh (1999 r.)	ZPCh (2011 r.) <sup>2</sup>			Relacje [8] / [4] <sup>3</sup> [%]
	liczba [tys.]	[%]	liczba [tys.]	[%]		liczba ZPCh	pracownicy niepełnosprawni		
							liczba	[%]	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
DS	2.915,2	7,6	222,0	7,69	334	142	23.656	12,3	10,7
KP	2.097,6	5,4	187,3	6,49	409	179	12.295	6,4	6,6
LU	2.175,7	5,6	194,4	6,74	67	32	2.887	1,5	1,5
LB	1.022,8	2,7	86,9	3,01	134	80	11.513	6,0	13,3
LD	2.538,7	6,6	213,3	7,39	235	137	18.191	9,4	8,5
MA	3.337,5	8,7	280,9	9,73	258	134	14.330	7,4	5,1
MZ	5.268,7	13,7	283,9	9,84	448	177	23.584	12,2	8,3
OP	1.016,2	2,6	68,0	2,36	40	22	2.687	1,4	4,0
PK	2.127,3	5,5	169,8	5,88	146	120	16.525	8,6	9,7
PD	1.202,4	3,1	75,9	2,63	57	27	2.775	1,4	3,7
PM	2.276,2	5,9	174,9	6,06	164	105	9.108	4,7	5,2
SL	4.630,4	12,0	242,1	8,39	507	198	20.765	10,8	8,6
SK	1.280,7	3,3	82,3	2,85	89	48	3.419	1,8	4,2
WM	1.452,1	3,8	98,6	3,42	121	73	6.420	3,3	6,5
WP	3.447,4	9,0	263,8	9,14	658	277	20.552	10,7	7,8
ZP	1.722,9	4,5	131,7	4,56	98	46	3.906	2,0	3,0
<b>PL</b>	<b>38.511,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2.885,6</b>	<b>100,00</b>	<b>3.765</b>	<b>1.797</b>	<b>192.563</b>	<b>100,0</b>	<b>6,7</b>

Źródło: <sup>1</sup> Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r. GUS, Warszawa 2011.<sup>2</sup> MPiPS na podstawie informacji wojewodów za 2011 r. (stan na 31.12.2011 r.).<sup>3</sup> Udział niepełnosprawnych pracowników ZPCh w relacji do populacji osób niepełnosprawnych w województwie w wieku 15-69 lat.

Zaprezentowane analizy wzmacniają stawianą przez autora we wcześniejszych publikacjach tezę, iż polski eksperyment realizacji zatrudnienia chronionego przez firmy uczestniczące jednocześnie w konkurencyjnej grze rynkowej skutkuje zachowaniami pracodawców stojącymi w konflikcie z celami określonymi polityką społeczną wobec niepełnosprawnych.

Jednocześnie analiza zatrudnienia na poziomie województw ujawnia rażące dysproporcje w poziomie dostępności osób niepełnosprawnych do zatrudnienia chronionego. Stan taki wzmacnia wnioski o potrzebie radykalnych zmian w zasadach funkcjonowania zatrudnienia chronionego.

## Literatura

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U 123, poz. 776 z późn. zm.
- Barczyński A.: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w przekroju terytorialnym. W: Regionalne i lokalne problemy rynku pracy. Red. D. Kotlorz. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013.
- Barczyński A.: Analiza rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w świetle zmian wynikających z nowelizacji z dnia 29.10.2010 r. Ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W: Aktualne problemy życia i pracy osób niepełnosprawnych w Polsce. Red A. Kurzynowski, H. Waszkowski. TWK, Warszawa 2012.
- Barczyński A.: Ewolucja rynku pracy osób niepełnosprawnych w kontekście zmian regulacji prawnych. Referat na XXX Konferencji Naukowej Polityków Społecznych. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 14-16.V.2012, Łochów.
- Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r. GUS, Warszawa 2011.

## **SHELTERED EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE IN THE COMPETITIVE LABOUR MARKET**

### **Summary**

After over 20 years of experience, there is a right to ask about the level of compliance of system's assumptions for the professional activation of disabled people resulting from the state social policy with real effects. In particular, there should be evaluated organizational solutions concerning sheltered employment.

The study presents the effects of realization of sheltered employment by economic entities operating in a market economy. The analysis of the process of change in the functioning of protected employment system in the context of changes in the rules of its financing permits us to conclude, that for people managing supported employment enterprises more important are the economic effects of financial support in a competitive market than social aims, and the system is more favourable to the development of entrepreneurship in general than to solving social problems. At the same time, the analysis of employment at the level of provinces reveals the glaring disparities in the availability of people with disabilities for sheltered employment. This condition reinforces the conclusions on the need for radical changes in the rules of the sheltered employment functioning.